



La réforme de l'Office national de l'énergie : quelle place sera laissée aux femmes autochtones ?

Mémoire présenté par
Femmes Autochtones du Québec Inc.
au Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'Énergie

Préparé en collaboration avec Hutchins Légal Inc.



HUTCHINS LEGAL INC.
AVOCATS-BARRISTERS & SOLICITORS

31 mars 2017

Table des matières

Introduction.....	1
1. Constaté l'inégalité : incidences particulières des projets règlementés par l'ONÉ sur les femmes autochtones.....	5
1.1. Les femmes autochtones du Québec et du Canada	6
1.1.1. Relation entre le territoire et le savoir autochtone.....	6
1.1.2. Place et rôles des femmes autochtones au sein de leurs communautés.....	7
1.1.3. Impacts de la colonisation sur les femmes autochtones	8
1.2. Impacts des grands projets de développement sur les femmes autochtones	9
1.2.1. Pourquoi une analyse sexospécifique et intersectionnelle est-elle nécessaire ?.....	9
1.2.2. Impacts sexospécifiques des grands projets de développement et des changements climatiques sur les femmes autochtones	10
i. Santé et sécurité physique et psychologique	10
ii. Restriction ou perte d'accès au territoire	11
iii. Inégalités dans le partage des retombées économiques.....	12
1.2.3. Le potentiel transformateur d'une approche sexospécifique: le cas de la mine de la baie Voisey.....	13
2. Élargir les horizons : le respect des traditions juridiques autochtones et du droit international	15
2.1. Les traditions juridiques autochtones.....	15
2.1.1. Le statut juridique des lois et traditions juridiques autochtones.....	15
2.1.2. Les lois et traditions juridiques autochtones : la perspective des femmes autochtones	17
2.2. Les engagements internationaux du Canada envers les femmes autochtones	19
i. La <i>Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones</i>	19
ii. La <i>Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes</i>	21
iii. L'Accord de Paris et la <i>Convention sur la diversité biologique</i>	22
3. Comblé l'écart : la pleine participation des femmes autochtones aux consultations et à la prise de décision à l'égard des projets soumis à l'ONÉ.....	23
3.1. Le droit inhérent à l'auto-gouvernance des peuples autochtones et la pleine participation des femmes aux processus décisionnels	24

3.2. L'inclusion des impacts particuliers et la perspective des femmes autochtones dans les évaluations d'impacts environnementaux et socioéconomiques	26
3.3. La représentativité et la formation des membres et fonctionnaires de l'ONÉ.....	28
Recommandations.....	29

*« La terre ne nous appartient pas;
c'est nous qui appartenons à la Terre Mère. »*

- Viviane Michel, présidente de Femmes autochtones du Québec

Introduction

Le présent mémoire est présenté par Femmes Autochtones du Québec Inc. (FAQ) au Comité d'experts chargé par le ministre des Ressources naturelles Canada d'examiner la structure, le rôle et le mandat actuels de l'Office national de l'énergie (ONÉ) en vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, et de faire des recommandations au gouvernement du Canada visant la modernisation de l'ONÉ, incluant de possibles modifications législatives, sur la base, entre autres, des commentaires et recommandations reçus des peuples autochtones.

FAQ représente les femmes des Premières Nations du Québec, y compris celles qui vivent en milieu urbain. Nos membres proviennent des onze nations autochtones du Québec, soit les Abénakis, les Algonquins, les Atikamekw, les Cris, les Hurons-Wendat, les Innus, les Malécites, les Mig'maqs, les Mohawks et les Naskapis, ainsi que de divers groupes autochtones du reste du Canada vivant en milieu urbain au Québec. Membre de l'Association des Femmes Autochtones du Canada (AFAC), FAQ siège également à l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL), à la Commission de développement des ressources humaines des Premières Nations du Québec, et sur plusieurs autres commissions et comités autochtones et non-autochtones.

FAQ est encouragé par les efforts du gouvernement du Canada et l'intérêt exprimé par le Comité d'experts de « discuter avec les organisations et les groupes qui représentent les intérêts des femmes autochtones, ce qui permettrait d'offrir une optique axée sur le genre concernant la modernisation de l'ONÉ ».¹ **En effet, la relation de nation à nation implique une certaine parité entre et au sein des divers intervenants. La prochaine génération des droits autochtones et les mécanismes réglementaires visant à les protéger doivent donc prendre en compte les perspectives des femmes autochtones.**

Ce mémoire a pour but de sensibiliser le Comité d'experts aux réalités vécues par les femmes autochtones, en tant que groupe intersectionnel², en ce qui a trait aux incidences et risques particuliers que peuvent engendrer pour ces dernières l'ensemble des projets d'envergure réglementés par l'ONÉ. Il vise à rappeler que les **femmes autochtones subissent des impacts particuliers et disproportionnés des grands projets de développement énergétique et les pipelines** qui affectent leur territoire et ses ressources de façon irrémédiable et **qui contribuent**

¹ Comité d'experts, « Modernisation de l'ONÉ : le plan d'engagement des Autochtones » (janvier 2017), en ligne : <http://www.modernisation-one.ca/system/documents/attachments/72024ddc390412199b044995592434f7540fb509/000/005/196/original/NEB_Modernization_IndigenousEngagement_fr.pdf?1486756318>

² L'intersectionnalité est une notion employée en sociologie et en sciences politiques, qui désigne la situation de personnes subissant simultanément plusieurs formes de domination ou de discrimination dans une société en raison de leur appartenance à deux ou plusieurs groupes marginalisés.

aux changements climatiques, auxquels les femmes et les peuples autochtones sont plus vulnérables que le reste de la population. Ce qui rend cette réalité d'autant plus inquiétante est que les femmes autochtones sont celles qui bénéficient le moins des retombées économiques de tels projets au sein de leurs communautés.

À l'heure actuelle, **les règlements, politiques et notes d'orientation de l'ONÉ ne contiennent aucune exigence quant à l'évaluation et la prise en compte des préoccupations et impacts particuliers et disproportionnés des projets sur les femmes autochtones.**³ Les processus et décisions de l'ONÉ font abstraction de cette réalité.⁴ Bien que depuis 2011, à la demande de l'AFAC et Pauktuutit, la possibilité d'effectuer une analyse sexospécifique dans le cadre des consultations avec les collectivités autochtones ait été incluse dans les *Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter*⁵, ni la *Loi sur l'Office national de l'énergie* ou la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, ni leurs politiques de mise en œuvre n'en font une obligation.

Dans le cadre de sa mission de défense des droits des femmes autochtones, FAQ s'est impliquée depuis de nombreuses années dans des dossiers touchant à la protection de l'environnement et des ressources afin de faire valoir les préoccupations et perspectives particulières des femmes autochtones liées à leur accès au territoire et ses ressources et à la protection de leurs savoirs traditionnels.

Depuis 2013, FAQ a mis en place le programme « Environnement et développement durable » afin de se pencher sur les impacts spécifiques des projets de développement et des changements climatiques sur les femmes et familles autochtones. En mai 2012, FAQ a fait partie d'une coalition d'organisations qui ont mis sur pied le Forum Plan Nord visant à rassembler les acteurs autochtones et non-autochtones, régionaux et centraux, environnementaux et syndicaux pour réfléchir et proposer des solutions plus durables au développement du Nord.⁶ En mai 2014, FAQ a participé aux audiences du Tribunal permanent des peuples (TPP) sur l'industrie minière canadienne portant sur les responsabilités respectives des cinq entreprises minières canadiennes dans de multiples cas de violations des libertés syndicales et de l'autodétermination des peuples

³ Office nationale de l'énergie, « Règlements, notes d'orientation et documents connexes en vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* » (dernière mise à jour : 23 février 2017), en ligne : <<https://www.neb-one.gc.ca/bts/ctr/gnmb/index-fra.html>>.

⁴ Cette observation est basée sur notre connaissance et analyse de plusieurs grands projets de pipeline récemment approuvés ou en processus d'examen par l'ONÉ. Toute exception à cette pratique courante demeure donc marginale.

⁵ Affaires autochtones et du Nord Canada, « *Consultation et accommodement des Autochtones : Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter* » (mars 2011), en ligne : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ/STAGING/texte-text/intgui_1100100014665_fra.pdf>.

⁶ Aurélie Arnaud, « Plan nord – Où sont les femmes autochtones ? » (2011) 16 *Recherches amérindiennes au Québec* 81 et « Plan nord – Où sont les femmes autochtones ? », *Le Devoir* (2 mai 2012), en ligne : <<http://www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/348959/ou-sont-les-femmes-autochtones>>. Voir également le rapport synthèse du Forum Plan Nord: Martin Thibault et Julien Marcadet, « Rapport synthèse : Forum Plan Nord, 2-3 mai 2012 » (mars 2013), à la p. 13, en ligne: <http://www.naturequebec.org/fichiers/Aires_protegees/RA13-03-ForumPlanNord.pdf>.

autochtones, de destruction de l'environnement.⁷ En 2014 et 2015, FAQ a aussi participé à une série de conférences tenues à Ottawa et à Vancouver dans le cadre du symposium international intitulé « *Gendered Impacts : Indigenous Women and Resource Extraction* ». ⁸ À l'occasion de ces événements est notamment apparue **une déficience inquiétante de données précises sur l'impact particulier des projets d'exploitation du territoire et des ressources sur les femmes autochtones**, bien que l'existence d'impacts particuliers et disproportionnés de ce type de projets, et des changements climatiques en résultant, sur les peuples autochtones et les femmes soient de plus en plus reconnus au Canada et dans le monde.⁹

Au niveau international, de nombreux rapports, incluant ceux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, ont fait état des impacts différentiels et disproportionnés des changements climatiques sur les femmes, et particulièrement pour celles qui, comme les femmes autochtones, subissent de multiples formes de discrimination.¹⁰ L'Accord de Paris sur le climat de 2015 a explicitement préconisé **une approche « sensible à l'égalité des sexes, participative et totalement transparente, prenant en considération les groupes, les communautés, (...) [les] connaissances traditionnelles, [et le] savoir des peuples autochtones »** dans l'élaboration des politiques environnementales pertinentes.¹¹ Plus récemment, à l'issue de la COP22 tenue à Marrakech en novembre 2016 dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord de Paris, une emphase particulière a été mise sur la nécessité pour les états signataires de promouvoir l'égalité des genres dans leurs politiques de lutte contre le changement climatique¹², ainsi que le

⁷ Tribunal permanent des peuples, Communiqué : « Verdict: Les entreprises minières et le gouvernement du Canada, responsables d'abus de droits humains » (10 décembre 2014), en ligne : <http://www.tppcanada.org/communiqués/>.

⁸ Pour plus d'information, voir Kairos, « Gender Justice : Gendered Impacts of Resource Extraction », en ligne : <http://www.kairoscanada.org/what-we-do/gender-justice/gendered-impacts-symposium>, et Kairos, « Gendered Impacts : Indigenous Women and Resource Extraction », Kairos Symposium Executive summary (20 novembre 2014), en ligne : http://www.kairoscanada.org/wp-content/uploads/2015/05/KAIROS_ExecutiveSummary_GenderedImpacts.pdf.

⁹ Pauktuutit, « The Impact of Resource Extraction on Inuit Women and Families in Qamani'tuaq, Nunavut Territory: A Report for the Canadian Women's Foundation » (janvier 2014), en ligne : <http://pauktuutit.ca/wp-content/blogs.dir/1/assets/Final-mining-report-PDF-for-web.pdf>; Deborah Stienstra et al. « Gendered and Intersectional Implications of Energy and Resource Extraction in Resource-Based Communities in Canada's North » FemNorthNet/The Canadian Research Institute for the Advancement of Women (13 mai 2016), à la p. 11, en ligne : <http://fnn.criaw-icref.ca/images/userfiles/files/SSHRC%20KS%20Report.pdf> (disponible en anglais seulement); Kairos, « Indigenous women to brief mining and government officials on mining impacts » (octobre 2015), en ligne : <http://www.kairoscanada.org/indigenous-women-to-brief-mining-and-government-officials-on-mining-impacts>.

¹⁰ Lakshmi Puri, « Op-ed: Making Paris Climate Change Agreement deliver for women and girls – the Marrakech opportunity » (15 novembre 2016), ONU Femmes, en ligne : <http://www.unwomen.org/fr/news/stories/2016/11/op-ed-by-ded-puri-on-making-paris-climate-change-agreement-deliver-for-women-and-girls>.

¹¹ Annexe à la Décision de la Conférence de Parties, adoptée à la vingt et unième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques, Paris, 30 novembre-13 décembre 2015: COP 21- Décision 1/CP.21 : « Adoption de l'Accord de Paris » (29 janvier 2016), en ligne : http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/french_paris_agreement.pdf.

¹² Décision de la Conférence de Parties, adoptée à la vingt-deuxième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques, Marrakech – 7-18 novembre 2016 : COP 22/CMP 12, Décision 21/CP.22 – « Questions de genre et changements climatiques » (17 novembre 2016), en ligne : <http://unfccc.int/resource/docs/2016/cop22/fr/10a02f.pdf>.

besoin de se pencher sur les questions intersectorielles¹³, comme l'égalité des sexes et les savoirs des peuples autochtones.¹⁴

Les femmes autochtones entretiennent une **relation particulière avec leur environnement et leur territoire**, cette relation étant intrinsèque et faisant partie intégrante de leur identité et de leur culture. Elles possèdent de ce fait un savoir traditionnel et une perspective territoriale qui leur sont propres et souvent différents de ceux des hommes autochtones.¹⁵ À travers les siècles, elles ont joué et continuent de jouer **un rôle central au sein de leurs communautés. Elles ont contribué à la préservation de leurs cultures, à l'intégrité et au bien-être de leurs familles et nations**, et ont réussi à se mobiliser et à faire entendre leur voix malgré de nombreux obstacles.

Pourtant, les politiques de consultation actuellement appliquées par le Canada dans le cadre des processus réglementaires et environnementaux, y compris ceux menés par l'ONÉ, ne laissent aucune place à la voix des femmes autochtones et n'exigent pas une juste représentation de leurs intérêts. Cette situation est liée à **une double sous-représentation des femmes autochtones** et à un manque quasi-total de considération de leurs préoccupations, risques et intérêts particuliers, **à la fois au sein des structures gouvernementales autochtones aux niveaux communautaire, régional et national et dans les processus de consultation menés par le gouvernement fédéral ou par ses agents et délégataires**, ce qui génère et perpétue des inégalités et de la discrimination à leur égard.

Cette double sous-représentation se reflète **tant dans les études d'impacts environnementaux et socioéconomiques, les évaluations environnementales et les mesures de suivi requises pour les fins des processus réglementaires** comme ceux de l'ONÉ – tels que les processus d'approbation des pipelines, les importations et les exportations de pétrole brut, de liquides de gaz naturel, de produits de pétroliers raffinés, ainsi que les lignes internationales et interprovinciales de transport d'électricité – que dans les **négociations préalables et le texte des ententes signées avec les promoteurs et les gouvernements**, dans lesquelles aucune attention particulière n'est portée aux femmes autochtones, leurs préoccupations, leurs droits et leurs intérêts.

Elle se reflète, d'autre part, dans les **négociations préalables et le texte des ententes signées avec les promoteurs et les gouvernements** qui ne prennent pas en compte les impacts de ces projets sur les femmes ni de leurs besoins spécifiques.

¹³ L'approche intersectorielle dans l'élaboration des politiques publiques consiste à considérer l'intersection des diverses formes de domination ou de discrimination subie par un individu, et plus spécialement par les femmes en situation de vulnérabilité.

¹⁴ Décision de la Conférence de Parties, adoptée à la vingt-deuxième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques, Marrakech – 7-18 novembre 2016 : COP 22/CMP 12, Décision 16/CP.22 – « Troisième examen approfondi de la mise en œuvre du cadre pour le renforcement des capacités dans les pays en développement au titre de la Convention » (17 novembre 2016), à la p. 9, en ligne : <<http://unfccc.int/resource/docs/2016/cop22/fre/10a02f.pdf>>.

¹⁵ Association des femmes autochtones du Canada, « Aboriginal Women and Aboriginal Traditional Knowledge (ATK) : Input and Insight on Aboriginal Traditional Knowledge » (2014), aux pp. 27-28, en ligne : <<https://www.nwac.ca/wp-content/uploads/2015/05/2014-NWAC-Aboriginal-Women-and-Aboriginal-Traditional-Knowledge-Report1.pdf>>.

La juste représentation des intérêts des femmes autochtones dans le contexte de développement des ressources n'est cependant pas impossible. Ce rôle peut, dépendamment des cas, être assumé par les divers groupes représentatifs des femmes autochtones, tels que l'AFAC et ses 12 associations membres provinciales/territoriales à travers le Canada, y compris FAQ, ou encore le Conseil des femmes élues de l'APNQL, dont FAQ fait partie.

Dans la première partie de ce mémoire, nous présenterons un **portrait général des femmes autochtones au Québec, leur relation avec le territoire, leurs savoirs traditionnels, et leurs place et rôle au sein de leurs communautés**. Nous aborderons ensuite les incidences et risques particuliers et disproportionnés des projets réglementés par l'ONÉ et d'autres projets de développement à grande échelle **sur leur santé et leur sécurité physique et psychologique, ainsi que la restriction ou perte de leur accès au territoire et la destruction de l'environnement**.

Dans la seconde partie, nous nous pencherons sur l'importance d'assurer le respect, dans le cadre des processus environnementaux et réglementaires de l'ONÉ, de **deux sources positives de droit, à savoir les traditions juridiques autochtones et le droit international**. Nous rappellerons la place des femmes au sein des systèmes juridiques autochtones, ainsi que leur rôle en tant que détentrices de savoirs traditionnels et principales responsables de leur transmission aux générations futures. Nous discuterons ensuite de certaines obligations internationales du gouvernement du Canada envers les femmes autochtones en lien avec le rôle, le mandat et les processus de l'ONÉ.

Dans la troisième partie, nous avancerons que **la modernisation des processus réglementaires et environnementaux nécessite la pleine participation des femmes dans les décisions touchant au territoire et ses ressources et une prise en compte adéquate de leurs intérêts**. Le régime de consultation actuellement appliqué par le Canada doit être rendu conforme au droit à l'autodétermination et à l'auto-gouvernance des peuples autochtones, à la lumière d'une lecture combinée des paragraphes 35(1) et (4) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Déclaration des nations unies sur les droits des peuples autochtones*. Ceci peut se faire notamment par la mise en place de mécanismes appropriés visant à assurer une représentation adéquate des femmes autochtones et une prise en compte de leurs intérêts, par exemple par le biais de l'inclusion d'une analyse sexospécifique et intersectionnelle dans les évaluations environnementales des projets réglementés et approuvés par l'ONÉ, et la mise en œuvre du principe du consentement préalable, libre et éclairé.

En conclusion, nous présenterons sommairement nos recommandations quant à la manière dont les processus de l'ONÉ pourraient être réformés pour garantir que les voix et les perspectives uniques des femmes autochtones soient entendues et prises en compte.

1. Constater l'inégalité : incidences particulières des projets règlementés par l'ONÉ sur les femmes autochtones

Les femmes autochtones du Québec et du Canada forment un groupe diversifié, provenant de nations et sociétés culturellement et traditionnellement différentes. Elles ont toutefois en commun leur relation particulière avec le territoire et ses ressources, qui est intrinsèque et fait partie intégrante de leur identité en tant que femme autochtone.

1.1. Les femmes autochtones du Québec et du Canada

1.1.1. Relation entre le territoire et le savoir autochtone

Les sociétés autochtones se caractérisent par les liens intrinsèques qui existent entre l'identité, les relations sociales, la culture, et le savoir et le territoire traditionnel.¹⁶ À travers le Québec et le Canada, les savoirs traditionnels des divers peuples autochtones et les systèmes juridiques qui en découlent sont fondés, malgré leur grande diversité, sur des principes communs tels que le respect, la réciprocité, l'équilibre, l'harmonie, la coopération et la gratitude. Ces principes sous-tendent une appréciation des interrelations qui existent entre toutes les créatures et la croyance que chacune d'elles doit être respectée. **Ces principes demeurent extrêmement pertinents au contexte de développement du territoire et des ressources et doivent constituer la base de toute réponse à la crise environnementale à laquelle notre société fait face aujourd'hui.**

Comme l'explique la professeure Deborah McGregor, le savoir autochtone provient du Créateur et de la Création elle-même. Les histoires et les enseignements à travers desquels le savoir est transmis proviennent des animaux, des plantes, de la lune, des étoiles, de l'eau, du vent, et du monde des esprits. Le savoir provient également des visions, cérémonies, intuitions, rêves et des expériences personnelles.¹⁷ La professeure Marlene Brant Castellano identifie trois sources du savoir autochtone, soit le savoir traditionnel (acquis de génération en génération), le savoir empirique (acquis par observation) et le savoir révélé (d'origine spirituelle et reconnu comme étant un don).¹⁸ Ce sont ces mêmes sources qui, selon le professeur John Borrows, **forment les lois et traditions juridiques autochtones, soit le droit naturel, sacré, délibératif, positif et coutumier.**¹⁹ John Borrows explique ainsi comment le droit naturel provient de l'observation de l'environnement physique: « *Indigenous peoples who practise this form of law might watch how a plant interacts with an insect, and draw legal principles from that experience. Others may study how an insect interrelates with a bird, and take legal guidance from that encounter... There might also be analogies drawn from the behaviours of watersheds, rivers, mountains, valleys, meadows or shorelines to guide legal actions. As such, these laws may be regarded as literally being written on the earth.* »²⁰

Ainsi, le savoir autochtone n'est pas quelque chose que l'on peut simplement apprendre dans un livre, c'est quelque chose qui se *pratique* et se *vit*. Le savoir autochtone « *is not just about knowledge about relationships with Creation or the natural world; it is the relationship itself. It is about being in the relationships with Creation; it is about realizing one's vision and purpose and assuming responsibilities accordingly.* »²¹

¹⁶ Ciaran O'Faircheallaigh, « Women's absence, women's power: indigenous women and negotiations with mining companies in Australia and Canada », (2013) 36 *Ethnic and Racial Studies* 1789, à la p. 1792.

¹⁷ Deborah McGregor, « Coming Full Circle: Indigenous Knowledge, Environment, and Our Future », (2004) 28 *American Indian Quarterly* 385, à la p. 388.

¹⁸ Marlene Brant Castellano, « Updating Aboriginal Traditions of Knowledge », cité dans Deborah McGregor, « Coming Full Circle: Indigenous Knowledge, Environment, and Our Future », (2004) 28 *American Indian Quarterly* 385, à la p. 388.

¹⁹ John Borrows, *Canada's Indigenous Constitution*, Toronto, University of Toronto Press, 2010, aux pp. 23-58.

²⁰ *Ibid*, aux pp. 28-29.

²¹ Deborah McGregor, « Coming Full Circle: Indigenous Knowledge, Environment, and Our Future », (2004) 28 *American Indian Quarterly* 385, à la p. 391.

Il est donc difficile de définir l'identité autochtone sans se référer au territoire dans lequel se retrouvent les lois, les histoires, les enseignements, le langage, et les pratiques du peuple. Or, comme nous le verrons, **c'est en raison de leur rôle, leurs expériences sur le territoire et leur vécu différents de ceux des hommes que les femmes autochtones disposent d'un savoir traditionnel qui leur est propre.**

1.1.2. Place et rôles des femmes autochtones au sein de leurs communautés

Puisque le savoir autochtone est étroitement lié au territoire, ce savoir a des dimensions qui sont spécifiques aux femmes en ce qu'il émane de leurs place et rôles particuliers dans la communauté.²² Dans plusieurs sociétés autochtones, et comme nous l'aborderons plus en détails plus bas, les femmes sont traditionnellement responsables, entre autres, de la transmission des connaissances aux enfants, la protection de l'eau, la récolte, l'administration d'herbes médicinales, la fabrication des vêtements, la préparation et la conservation de la nourriture, la cueillette de baies et de légumes et la pêche.²³ C'est à travers ces rôles qu'elles sont **les premières à observer des changements de la qualité de l'eau,**²⁴ **la perte d'efficacité des plantes médicinales**²⁵ **ou encore la contamination de la nourriture.**²⁶

Traditionnellement, les femmes autochtones jouent également un rôle central dans la gouvernance. Par exemple, selon le système de gouvernance traditionnel de la Confédération Haudenosaunee, les femmes qui ont le titre de *lakoiane* (« mère du clan » ou « clan mother ») sont responsables de protéger le bien-être du clan en choisissant et supervisant les Chefs dans l'accomplissement de leurs responsabilités en accord avec le *Gayanashagowa* (la « grande loi qui lie » ou « grande loi de paix »). Ces femmes ont un pouvoir de veto sur les décisions qu'elles jugent contraires à l'intérêt de la communauté.²⁷

²² Nancy J. Turner, Marianne Boelscher Ignace et Ronald Ignace, « Traditional ecological knowledge and wisdom of Aboriginal peoples in British Columbia », (2000) 10 *Ecological Applications* 1275, à la p. 1276.

²³ Voir par exemple Deborah McGregor, « Traditional Ecological Knowledge : An Anishnabe Woman's Perspective », (2005) 29 *Atlantis* 103, à la p. 107; Gerdine Van Woudenberg, « Des femmes et de la territorialité : début d'un dialogue sur la nature sexuée des droits des autochtones », (2004) 34 *Recherches amérindiennes au Québec* 75, à la p. 78; Nancy J. Turner, Marianne Boelscher Ignace et Ronald Ignace, « Traditional ecological knowledge and wisdom of Aboriginal peoples in British Columbia », (2000) 10 *Ecological Applications* 1275; Titi Kunkel, « Aboriginal values and resource development in Native Space: Lessons from British Columbia », (2017) *The Extractive Industries and Society* 6, à la p. 12; Voir Association des femmes autochtones du Canada, « Aboriginal Women and Aboriginal Traditional Knowledge (ATK) : Input and Insight on Aboriginal Traditional Knowledge » (2014), à la p. 3, en ligne : <<https://www.nwac.ca/wp-content/uploads/2015/05/2014-NWAC-Aboriginal-Women-and-Aboriginal-Traditional-Knowledge-Report1.pdf>>.

²⁴ Deborah McGregor, « Traditional Ecological Knowledge: An Anishnabe Woman's Perspective », (2005) 29 *Atlantis* 103, à la p. 107.

²⁵ Titi Kunkel, « Aboriginal values and resource development in Native Space: Lessons from British Columbia », (2017) *The Extractive Industries and Society* 6, à la p. 12.

²⁶ Joanna Kafarowski, « Gendered dimensions of environmental health, contaminants and global change in Nunavik, Canada », (2006) 30 *Études/Inuit/Studies* 31.

²⁷ Gerald Taiaiake Alfred, *Heeding the Voices of Our Ancestors: Kahnawake Mohawk Politics and the Rise of Native Nationalism*, Toronto, Oxford University Press, 1995, aux pp. 78-79.

1.1.3. Impacts de la colonisation sur les femmes autochtones

Le bref exposé ci-haut nous permet de mieux apprécier la place primordiale qu'occupe le territoire dans l'identité et le savoir des peuples autochtones. Il nous permet aussi de comprendre **pourquoi la colonisation des terres qui forment le Canada d'aujourd'hui a eu des effets si profondément dévastateurs sur les peuples et surtout sur les femmes autochtones.**

Dans la grande majorité des communautés autochtones au Québec et au Canada, les femmes autochtones vivent à l'ombre d'un système colonial qui a institutionnalisé une structure politique patriarcale et étrangère à leurs systèmes de gouvernance traditionnels. En empêchant jusqu'en 1951 les femmes autochtones de voter ou de siéger aux conseils des élus, le système de gouvernance imposé par la *Loi sur les Indiens* a oblitéré le pouvoir décisionnel et la place importante qu'occupaient les femmes autochtones dans la plupart des systèmes traditionnels de gouvernance autochtone, qui dont un grand nombre étaient matriarcaux. Comme l'a rappelé la Commission de vérité et réconciliation, « **le Canada a remplacé les gouvernements autochtones par des conseils de bande sans réels pouvoirs dont les décisions pouvaient être cassées et les dirigeants, destitués. Ce faisant, il a privé de leurs pouvoirs les femmes autochtones, qui exerçaient une influence notable dans de nombreuses Premières Nations, notamment les Mohawks, les Carriers et les Tlingit.** »²⁸ Ce système colonial a confiné les femmes autochtones à la sphère domestique en les excluant de la vie politique et en les empêchant pendant plus d'un siècle de participer aux décisions concernant le territoire, le contrôle, l'accès et l'allocation des ressources.

De plus, jusqu'en 1985, la *Loi sur les Indiens* prévoyait qu'une Indienne qui épousait un allochtone ou un Indien non-statué, de même que ses enfants à charge, même si ceux-ci étaient issus d'une union précédente avec un Indien statué, perdaient leur statut Indien, et donc leur appartenance à la « bande » et le bénéfice de tous les droits afférents, notamment le droit de résidence sur la réserve. Ceci a donc empêché plusieurs femmes autochtones et leurs enfants de vivre sur le territoire, et de participer à la vie politique, spirituelle et culturelle de leur communauté, et de transmettre leurs connaissances à leurs enfants.

Suite aux modifications législatives apportées à la *Loi sur les Indiens* en 1985, le nombre élevé de femmes autochtones qui se sont réintégrées dans leurs communautés a entraîné une vague de contestation, y compris devant les tribunaux, concernant l'égalité entre les hommes et les femmes en ce qui concerne leurs droits ancestraux et l'accès au territoire et ses ressources,²⁹ ou encore au

²⁸ Commission de vérité et réconciliation du Canada, *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir : sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press (2015) à la p. 2, en ligne :

<http://www.trc.ca/websites/trcinstitution/File/French_Exec_Summary_web_revised.pdf>

²⁹ Wendy Cornet, « First Nations Governance, the Indian Act and Women's Equality Rights », *First Nations Women, Governance and the Indian Act: A Collection of Policy Research Reports*, Bibliothèque nationale du Canada, en ligne : <http://fngovernance.org/resources_docs/First_Nation_Women__Governance.pdf>.

financement requis pour participer à des décisions de haut niveau ayant un impact sur ces derniers.³⁰

Bien que les dispositions discriminatoires de la *Loi sur les Indiens* interdisant aux femmes autochtones de voter et de siéger aux conseils élus et entraînant leur perte de statut ont désormais été invalidées, **le déséquilibre de pouvoir entre les hommes et les femmes autochtones induit par l'impact discriminatoire de la *Loi sur les Indiens* perdure encore aujourd'hui**³¹, y compris au sein des gouvernements autochtones. À titre d'exemple, actuellement 91 des 250 représentants élus autochtones au Québec et au Labrador sont des femmes et seulement 5 parmi elles occupent le poste de chef ou de grande chef. Cependant, même en tant que chefs ou représentantes élues, les femmes autochtones sont encore souvent moins impliquées que les hommes autochtones dans les négociations portant sur les grands projets de développement et dans la prise de décisions relatives aux enjeux liés au territoire et aux ressources.³²

1.2. Impacts des grands projets de développement sur les femmes autochtones

1.2.1. Pourquoi une analyse sexospécifique et intersectionnelle est-elle nécessaire ?

Les rapports avec les peuples autochtones – que ce soit les négociations de revendication territoriales, les consultations, ou les évaluations environnementales – doivent prendre en considération l'histoire particulière qu'ont vécue les femmes autochtones et les relations sociales qui existent au sein de leurs communautés. Sinon, les vulnérabilités particulières auxquelles les femmes font face ne pourront être appréhendées. Pire encore, il existe un risque de manquer l'opportunité de bénéficier du savoir traditionnel et des connaissances écologiques distincts dont les femmes autochtones sont les gardiennes.

Toute analyse et évaluation d'impacts environnementaux et socioéconomiques, telles que celles actuellement menées dans le cadre des processus de l'ONÉ, doit donc adopter une approche sexospécifique et intersectionnelle. L'intersectionnalité, en tant que méthodologie et approche analytique, nous permet de comprendre les contextes complexes. La méthode permet d'interroger et de comprendre comment les différences entre les individus et les différents groupes de la société les situent dans des contextes complexes tels que le changement climatique. Elle permet aussi d'identifier les relations de pouvoir qui se manifestent dans plusieurs sphères, et de comprendre comment le sexe, le genre, l'ethnicité, l'âge, et la situation économique des individus sont déterminants des expériences et des intérêts de chacun.³³ **L'analyse sexospécifique et**

³⁰ Un exemple notable est le refus du gouvernement du Canada de financer la participation directe de l'AFAC aux discussions constitutionnelles multilatérales à l'origine de l'Accord de Charlottetown : voir l'affaire *Association des femmes autochtones du Canada c. Canada*, [1994] 3 R.C.S. 627.

³¹ Pour plus d'information à ce sujet, voir le mémoire de FAQ intitulé « Discrimination des femmes autochtones » (2001), en ligne : <http://www.faq-qnw.org/wp-content/uploads/2016/07/memoire_discrimination.pdf>

³² Femmes Autochtones du Québec, « Pour que l'égalité de droit devienne une égalité de fait », présenté au Secrétariat à la condition féminine (29 janvier 2016), à la p. 8, en ligne : <http://www.scf.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/politique/memoires/femmes_autochtones_quebec.pdf>.

³³ Anna Kaijser et Annica Kronsell, « Climate change through the lens of intersectionality », (2014) 23 *Environmental Politics* 417, à la p. 418.

intersectionnelle permet donc de jeter la lumière sur les impacts et les possibilités d'adaptation et de compensation qui seraient autrement occultés.³⁴

1.2.2. Impacts sexospécifiques des grands projets de développement et des changements climatiques sur les femmes autochtones

Les recherches effectuées par FAQ révèlent qu'il y a un **manque flagrant de documentation et d'analyse des impacts des grands projets de développement sur les femmes autochtones au Québec et au Canada**. Quoique généralement la perspective des peuples autochtones est de plus en plus prise en compte, « les mécanismes de réglementation existants, notamment les évaluations environnementales et les analyses comparatives entre les sexes, ne fournissent ni analyse systématique et complète des impacts sexospécifiques et intersectionnels des projets de développement et d'exploitation des ressources, ni directives sur les façons d'atténuer ces impacts. »³⁵ Néanmoins, **les quelques rares études qui ont été effectuées permettent de conclure que ce type de projets de développement a des effets néfastes qui affectent de manière disproportionnée les femmes autochtones**. Pour reprendre les mots de Porter et Judd, les femmes autochtones « *stand to gain the least and lose the most.* »³⁶

i. Santé et sécurité physique et psychologique

En raison de la proximité et dépendance au territoire, et de la vulnérabilité économique des femmes autochtones, **la contamination de l'environnement causée par certains projets de développement a une incidence particulière sur leur santé**. Par exemple, la contamination de plomb est associée à un risque élevé de fausses-couches et d'autres problèmes durant la grossesse. Les contaminants peuvent aussi être transmis aux bébés qui allaitent.³⁷ Enfin, les changements climatiques, qui rendent plus difficiles l'accès aux animaux et aux fruits sauvages, ont aussi un effet néfaste sur la sécurité alimentaire.³⁸

De plus, l'arrivée de grands projets sur le territoire génère une **augmentation de la violence domestique envers les femmes autochtones, de l'abus d'enfants et d'autres crimes**. Par exemple, les femmes d'une communauté autochtone au nord du Canada ont signalé une augmentation des incidences de violence familiale suite au déplacement de leur communauté dans

³⁴ Deborah Stienstra et al, « Implications sexospécifiques et intersectionnelles de l'industrie de l'énergie et de l'extraction des ressources dans des communautés du Nord du Canada », FemNorthNet/Institut canadien de recherches sur les femmes (13 mai 2016), à la p. 2, en ligne : <<http://fnn.criaw-icref.ca/images/userfiles/files/SSHRC%20KS%20Sommaire.pdf>>.

³⁵ *Ibid.*, à la p. 3; voir aussi Ellen Gabriel et Aurélie Arnaud, « *Gendered Impacts : Indigenous Women and Resource Extraction* » (novembre 2014), en ligne : <http://www.kairoscanada.org/wp-content/uploads/2015/05/KAIROS_ExecutiveSummary_GenderedImpacts.pdf>.

³⁶ M. Porter & E. Judd, *Feminists Doing Development: A Practical Critique*, Londres, Zed Books, 1999, cité dans Drew Meerveld, « Assessing Value: A Comprehensive Study of Impact Benefit Agreements on Indigenous Communities of Canada », Graduate School of Public Policy and International Affairs, Université d'Ottawa, mars 2016, à la p. 21.

³⁷ Joanna Kafarowski, « Gendered dimensions of environmental health, contaminants and global change in Nunavik, Canada » (2006) 30 *Études/Inuit/Studies* 31, aux pp. 33 et 36.

³⁸ Ashlee Cunsolo Willox et al., « « From this place and of this place »: Climate change, sense of place, and health in Nunatsiavut, Canada » (2012) 75 *Social Science & Medicine* 538, à la p. 543.

le cadre d'un projet hydro-électrique. Les facteurs déterminants étaient les changements brusques que la relocalisation a provoqués dans les conditions de vie, les pratiques traditionnelles et la culture de la communauté, et l'abus d'alcool et de drogues.³⁹

L'arrivée des travailleurs temporaires et l'augmentation des coûts de la vie qui en résulte entraînent souvent **la pauvreté, la prostitution, l'exploitation sexuelle et le trafic de personnes**.⁴⁰ Comme le mentionne Aurélie Arnaud, ancienne coordinatrice du Programme « Environnement et Développement durable » de FAQ, avec le *fly-in/fly-out*, les travailleurs non autochtones arrivent en grand nombre et apportent aussi souvent dans leurs bagages alcool, drogue et stéréotypes négatifs. Bien que les données manquent pour bien caractériser ce phénomène, il y a là un cocktail explosif qui a pour conséquence l'augmentation de la violence sexuelle et de la vulnérabilité des femmes dans les communautés affectées.⁴¹

De plus, les rapports portant sur l'emploi des femmes autochtones dans les secteurs minier et énergétique font état de nombreux cas de harcèlement, et du fait que les auteurs des abus jouissent souvent d'impunité. Par exemple, selon les recherches de FAQ, plusieurs cas de viols sur le chantier hydroélectrique de La Romaine et autour de Shefferville ont été rapportés mais sont restés impunis; plusieurs femmes ont finalement quitté leur emploi, ne supportant plus le harcèlement dont elles étaient victimes.⁴² Des expériences semblables ont aussi été rapportées au Labrador⁴³ et dans le nord-est de la Colombie Britannique. Selon les témoignages faits auprès d'Amnistie internationale, les femmes font face de façon quotidienne à du harcèlement sexuel par leurs superviseurs: « *It's a boys club, so if something happens you don't say anything.* »⁴⁴

ii. Restriction ou perte d'accès au territoire

L'un des effets les plus accablants des grands projets de développement sur les femmes autochtones est la diminution, voire la perte d'accès au territoire et la destruction des écosystèmes, en plus de l'impact que cela peut avoir sur leur identité et leur capacité d'assumer leurs rôles traditionnels sur le territoire. De fait, certains disent que plus que n'importe quel autre facteur, la perte du territoire est la principale cause de stress culturel au sein des communautés autochtones.

³⁹ Kathryn M. Campbell, « What Was It They Lost? », (2007) 5 *Journal of Ethnicity in Criminal Justice* 57, aux pp. 64-67.

⁴⁰ Deborah Stienstra et al. « Gendered and Intersectional Implications of Energy and Resource Extraction in Resource-Based Communities in Canada's North » FemNorthNet/The Canadian Research Institute for the Advancement of Women (13 mai 2016), à la p. 11, en ligne : <<http://fnn.criaw-icref.ca/images/userfiles/files/SSHRC%20KS%20Report.pdf>>.

⁴¹ Aurélie Arnaud, « Plan nord – Où sont les femmes autochtones ? » (2011) 16 *Recherches amérindiennes au Québec* 81, à la p. 82.

⁴² Aurélie Arnaud, « Les impacts de l'industrie minière et énergétique sur les femmes autochtones du Québec ainsi que leurs luttes », publié dans le Rapport d'atelier de l'Association québécoise des organismes de coopération internationale (avril 2015), en ligne : <<http://www.aqoci.qc.ca/?L-impact-de-l-industrie-miniere-et>>.

⁴³ Deborah Stienstra et al. « Gendered and Intersectional Implications of Energy and Resource Extraction in Resource-Based Communities in Canada's North » FemNorthNet/The Canadian Research Institute for the Advancement of Women (13 mai 2016), à la p. 11, en ligne : <<http://fnn.criaw-icref.ca/images/userfiles/files/SSHRC%20KS%20Report.pdf>>.

⁴⁴ Amnistie internationale, *Out of Sight, Out of Mind : Gender, Indigenous Rights, and Energy Development in Northeast British Columbia, Canada*, London, Amnistie internationale (2016), à la p. 42.

Par exemple, dans les années 50, les Inuit de Hebron ont été relocalisés. Ce déracinement a généré une perte culturelle colossale, a détruit des liens familiaux et a causé plusieurs morts prématurées. « *[The] degrading circumstances of their lives led many Hebron Inuit to drift from community to community as permanently displaced people...[and the] young people, mature adults and also elderly adults [that passed away] ... were often said to have died from heartbreak over leaving their homeland.* »⁴⁵

Dans de nombreuses communautés, les femmes sont responsables de la préparation de la nourriture, des médicaments et des objets culturels. Les puits de pétrole et de gaz, les pipelines, les routes industrielles et autres aménagements fragmentent le paysage et détruisent l'habitat essentiel à des espèces culturellement importantes.⁴⁶ Les changements climatiques eux aussi affectent la neige, la glace, les plantes et les conditions de transport, et nuisent ainsi à la chasse, et à la cueillette des aliments et des plantes médicinales. Ces changements provoqués de l'environnement entraînent des conséquences directes sur la santé et le bien-être physique, mental, émotionnel, culturel et spirituel des femmes autochtones, notamment celles qui vivent dans des situations économiques et sociales vulnérables,⁴⁷ ainsi que la perte progressive de leurs savoirs traditionnels, leur langue et leur capacité à transmettre leurs savoirs à leurs enfants et petits-enfants.

La perte d'accès au territoire n'affecte pas seulement les femmes autochtones dans les communautés, mais aussi celles qui vivent en milieu urbain. En effet, malgré l'éloignement physique entre les femmes autochtones qui vivent en milieu urbain et leur territoire, le territoire demeure fondamental pour celles-ci et leur identité. L'augmentation en nombre et intensité des projets entraîne non seulement le déplacement des communautés et la migration vers les villes, mais elle affecte également les relations des femmes autochtones vivant dans les villes avec leurs familles et communautés, et avec le territoire.

iii. Inégalités dans le partage des retombées économiques

Il ne fait aucun doute que les industries et le développement mènent à plus d'emplois et une hausse des revenus. Cependant, les avantages économiques et bénéfiques d'emploi sont précaires et inéquitables dans la mesure où ils sont disproportionnellement accordés aux hommes.

Les emplois dans le domaine du développement et de l'exploitation des ressources sont largement dominés par les hommes. Par exemple, seulement 1% des femmes de la communauté innue de La Romaine travaillent sur le chantier.⁴⁸ Lorsque les femmes sont embauchées, elles sont moins bien rémunérées et souvent reléguées à des emplois marginaux, tels que les tâches administratives ou

⁴⁵ Chantelle A.M. Richmond et Nancy A. Ross, « The determinants of First Nation and Inuit health: A critical population health approach » (2009) 15 *Health & Place* 403, à la p. 404.

⁴⁶ Amnistie internationale, *Loin des yeux, loin du cœur : Sexe, droits autochtones et l'exploitation des ressources dans le nord-est de la Colombie-Britannique – Sommaire*, Londres, Amnistie internationale (2016), à la p. 5.

⁴⁷ Ashlee Cunsolo Willox et al., « « From this place and of this place »: Climate change, sense of place, and health in Nunatsiavut, Canada » (2012) 75 *Social Science & Medicine* 538, à la p. 539.

⁴⁸ Aurélie Arnaud, « Les impacts de l'industrie minière et énergétique sur les femmes autochtones du Québec ainsi que leurs luttes », rapport d'atelier de l'Association québécoise des organismes de coopération internationale (avril 2015), en ligne : <<http://www.aqoci.qc.ca/?L-impact-de-l-industrie-mini%C3%A8re-et>>

de nettoyage.⁴⁹ L'absence de services de garderie dans les entreprises et les horaires atypiques fréquents dans les secteurs constituent des obstacles majeurs à la participation des femmes dans les industries minières et énergétiques car ils rendent impossible la conciliation travail-famille.⁵⁰

De plus, l'exclusion des femmes autochtones des cercles de décision et de négociation avec les promoteurs et l'absence de juste représentation et de considération particulière de leurs intérêts ne privent des bénéficiaires en matière de redevances ou de réinvestissements particuliers dans la communauté.

D'ailleurs, puisque l'afflux de travailleurs et l'augmentation soudaine des salaires font grimper les prix locaux des produits disponibles indispensables et des logements, les personnes qui ne bénéficient pas des salaires élevés, en particulier les femmes autochtones, sont amenées à vivre dans des conditions marquées par une insécurité alimentaire, sanitaire et la précarité du logement.⁵¹

1.2.3. Le potentiel transformateur d'une approche sexospécifique: le cas de la mine de la baie Voisey

Les exemples de projets ayant fait l'objet d'une analyse d'impacts particuliers sur les femmes autochtones en les impliquant dans les évaluations et les négociations préalables au projet ne sont pas nombreux. En effet, l'exemple de la mine de la baie Voisey est souvent présenté comme un cas isolé. Cependant, l'expérience de la mine de la baie Voisey présente des forces et des faiblesses et il convient d'en tirer des leçons pour le futur.

La baie Voisey se trouve à environ 50 kilomètres au sud-ouest de Nain, un village inuit au Labrador et une région dans laquelle les Inuits et les Innus détiennent un titre ancestral. La mine représente le plus grand site de gisement de nickel au monde.⁵² Dans le cadre du processus d'obtention de permis d'exploitation de la mine, le Voisey's Bay Nickel Company Limited (VBNC) a dû compléter un processus d'évaluation environnementale et négocier une entente sur les répercussions et les avantages (ERA) avec les communautés affectées. Les deux processus, et celui de l'évaluation environnementale en particulier, se distinguent d'autres projets semblables par le rôle important qu'y ont joué les femmes autochtones.⁵³

⁴⁹ *Ibid.*; Deborah Stienstra et al. « Gendered and Intersectional Implications of Energy and Resource Extraction in Resource-Based Communities in Canada's North » FemNorthNet/The Canadian Research Institute for the Advancement of Women (13 mai 2016), à la p. 9, en ligne : <<http://fnn.criaw-icref.ca/images/userfiles/files/SSHRC%20KS%20Report.pdf>>.

⁵⁰ *Ibid.*; William Hipwell et al., « Aboriginal Peoples and Mining in Canada: Consultation, Participation and Prospects for Change » Working Discussion Paper prepared for the North-South Institute (janvier 2002), à la p. 12.

⁵¹ *Ibid.*; Amnistie internationale, *Loin des yeux, loin du cœur : Sexe, droits autochtones et l'exploitation des ressources dans le nord-est de la Colombie-Britannique – Sommaire*, Londres, Amnistie internationale (2016), à la p. 4.

⁵² Linda Archibald et Mary Crnkovich, « Et si les femmes avaient voix au chapitre? Étude de cas sur les Inuites, les revendications territoriales et le projet d'exploitation du nickel de la baie Voisey » Condition féminine Canada, novembre 1999, aux pp. 1-2.

⁵³ David John Cox, « Environmental Impact Assessments and Impact Benefit Agreements: The Participation of Aboriginal Women at Voisey's Bay Mine », Université McMaster, mars 2013, aux pp. 2-3.

Dès le début du processus d'évaluation environnementale, les femmes autochtones se sont organisées afin de participer aux audiences publiques, notamment le Postville Women's Group (PWG), Tongamiut Inuit Annait (TIA) et le Ad Hoc Committee on Aboriginal Women and Mining in Labrador (Comité ad hoc). Ces groupes ont bénéficié d'un financement de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale afin d'effectuer des recherches et d'entreprendre des activités de mobilisation.⁵⁴ Selon Archibald et Crnkovich, « [s]i les femmes ont pris la décision de participer aux audiences, c'est d'abord et avant tout parce qu'elles ont eu l'occasion d'échanger avec d'autres femmes au cours d'un atelier. Seules, elles auraient été trop intimidées pour faire connaître leur point de vue. »⁵⁵

À l'issue d'une collaboration ayant duré quelques mois, deux rapports ont été préparés par les femmes dont l'un par PWG et l'autre conjointement par TIA et le Comité ad hoc. Ces rapports comprenaient plusieurs points identiques⁵⁶ et ont mené au développement d'un plan d'emploi pour les femmes. De plus, quoique les groupes n'ont pas participé directement aux négociations de l'ERA, les femmes ont néanmoins joué un rôle important dans la définition de l'agenda des discussions. De plus, les Inuits ont choisi une cheffe négociatrice, ce qui a permis à l'accord négocié de la baie Voisey d'inclure des provisions visant spécifiquement les femmes, malgré une résistance de la compagnie minière.⁵⁷

Cependant, malgré cette participation et influence notable, plusieurs des préoccupations des femmes n'ont pas été prises en compte. Les rapports des groupes de femmes ont abordé de nombreuses préoccupations, entre autres relatives à l'usage du territoire, la culture, la violence contre les femmes, les services de santé, et leurs préoccupations par rapport à l'environnement, mais seules les recommandations par rapport à l'emploi ont été retenues.⁵⁸ Puisque le promoteur a réussi à limiter les intérêts des femmes à un plan d'emploi, cet exemple démontre qu'il est impératif de sensibiliser les promoteurs aux préoccupations non-financières des femmes et de considérer les dynamiques de pouvoir existants dans un tel contexte – non seulement au sein d'une communauté, mais surtout entre les parties.

Malgré ses lacunes, l'expérience de la mine de la baie Voisey démontre que lorsque les femmes autochtones ont l'opportunité de participer à de tels projets, elles influencent le processus et le résultat. La contribution et l'approche des femmes innues et inuites démontrent également que les femmes de chaque communauté autochtone ont des préoccupations, des intérêts et des façons de faire qui leur sont propres. Alors que les femmes d'une certaine communauté préfèrent agir au sein des processus formels, d'autres préfèrent des processus communautaires et moins rigides. La

⁵⁴ *Ibid.*, à la p. 24.

⁵⁵ Linda Archibald et Mary Crnkovich, « Et si les femmes avaient voix au chapitre? Étude de cas sur les Inuites, les revendications territoriales et le projet d'exploitation du nickel de la baie Voisey » Condition féminine Canada, novembre 1999, à la p. 33.

⁵⁶ David John Cox, « Environmental Impact Assessments and Impact Benefit Agreements: The Participation of Aboriginal Women at Voisey's Bay Mine », Université McMaster, mars 2013, à la p. 25.

⁵⁷ Ciaran O'Faircheallaigh, « Women's absence, women's power: indigenous women and negotiations with mining companies in Australia and Canada » (2013) 36 *Ethnic and Racial Studies* 1789, aux pp. 1798-1799.

⁵⁸ David John Cox, « Environmental Impact Assessments and Impact Benefit Agreements: The Participation of Aboriginal Women at Voisey's Bay Mine », Université McMaster, mars 2013, à la p. 25.

planification et les formalités des processus de participation doivent donc aussi faire l'objet de consultation.⁵⁹

Enfin, il convient de noter que dans la grande majorité des cas, un appui financier réaliste et adapté à l'isolement de certaines communautés est indispensable pour rendre la participation des femmes possible. Cet appui financier doit être accompagné de mécanismes visant à améliorer les capacités et, si approprié, à faciliter la coopération entre les femmes de différentes communautés de sorte qu'elles puissent bénéficier de leurs expériences respectives.

2. Élargir les horizons : le respect des traditions juridiques autochtones et du droit international

La modernisation de l'ONÉ ne peut se réaliser que dans une optique prospective, consciente de la nécessité d'assurer le respect des lois et traditions juridiques autochtones comme l'une des sources positives du droit canadien (section 2.1), ainsi que le respect et la mise en œuvre sans réserve des obligations internationales du Canada envers les femmes autochtones (section 2.2).

2.1. Les traditions juridiques autochtones

2.1.1. Le statut juridique des lois et traditions juridiques autochtones

Les traditions juridiques autochtones au Québec et au Canada sont d'une grande richesse et diversité. Tirées de sources essentiellement orales, ces traditions juridiques sont décrites dans les récits traditionnels, les histoires, les chants, les langues, les cérémonies et les danses. Elles sont donc uniques et différentes dans chaque communauté et ont un caractère évolutif. Certaines se pratiquent pleinement au sein des communautés alors que d'autres ont été plus fortement affectées par la colonisation, certes à des degrés différents, et sont en besoin de revitalisation. En effet, au cours des dernières décennies les efforts se sont multipliés pour revitaliser et mettre en œuvre les traditions juridiques autochtones dans divers domaines et par différents moyens.⁶⁰

La perspective des femmes autochtones dans ce processus de revitalisation et de mise en œuvre des traditions juridiques autochtones a une importance capitale, comme en témoignent les efforts des femmes autochtones pour mettre en relief la dimension genrée et pluraliste des traditions juridiques.⁶¹ Tel que discuté, et comme il sera abordé plus en détails plus bas, les femmes

⁵⁹ Ciaran O'Faircheallaigh, « Women's absence, women's power: indigenous women and negotiations with mining companies in Australia and Canada », (2013) 36 *Ethnic and Racial Studies* 1789.

⁶⁰ Geneviève Motard et Valérie Bergeron Boutin, « Le Québec et les traditions juridiques autochtones : analyse des politiques publiques en matière de négociations territoriales et d'autonomie », dans Patrick Taillon et al., *Un regard québécois sur le droit constitutionnel : Mélanges en l'honneur d'Henri Brun et de Guy Tremblay*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2016, aux pp. 623-625; Indigenous Law Research Unit (ILRU), en ligne : <<http://www.uvic.ca/law/about/indigenous/indigenoulawresearchunit/index.php>>.

⁶¹ Voir, entre autres, Emily Snyder, « Gender and Indigenous Law: A report prepared for the University of Victoria Indigenous Law Unit, the Indigenous Bar Association, and the Truth and Reconciliation Commission of Canada » (March 2013); Indigenous Law Research Unit (ILRU), « Gender Inside Indigenous Law Toolkit » (2017), en ligne : <<http://www.uvic.ca/law/assets/docs/ilru/Gender%20Inside%20Indigenous%20Law%20Toolkit%2001.01.16.pdf>>.

autochtones sont les détentrices et gardiennes des connaissances écologiques et savoirs traditionnels particuliers qui se distinguent nettement de ceux des hommes autochtones, et ce, en raison de la place et des fonctions sociales spécifiques qu'elles occupent traditionnellement au sein de leur communauté respective.

Dans leur essence, les traditions juridiques autochtones concernent entre autres l'appartenance à la communauté autochtone, l'autodétermination et la gouvernance, et contiennent des principes fondamentaux et des outils de résolution de problèmes concernant « la légitimité de l'autorité, la sécurité de la communauté et la préservation du territoire et ses ressources ». ⁶² Or, **bien que certains éléments mieux connus des traditions juridiques autochtones comme les savoirs traditionnels autochtones ou les connaissances écologiques ancestrales soient régulièrement utilisés dans les études d'impacts à l'égard des installations et activités réglementées par l'ONÉ, leur fonction demeure limitée.** Ils sont généralement utilisés pour les fins de la conception de mesures d'atténuation et de compensation, et non pour déterminer si le projet en question doit ou non être approuvé par l'ONÉ.

Plusieurs considérations juridiques et pratiques appuient l'intégration pleine et entière des lois et traditions juridiques dans le cadre des processus réglementaires touchant aux droits et intérêts autochtones.

Premièrement, les lois et traditions juridiques autochtones, y compris les principes se rapportant à la gestion et la préservation du territoire et des ressources ou encore les formes de gouvernance traditionnelles, **font partie des lois de la Confédération canadienne.** Elles sont à la **source de la reconnaissance des droits ancestraux en droit canadien et essentielles à la jouissance effective du droit à l'auto-gouvernance des peuples autochtones.** ⁶³ De plus, leur existence et légitimité est désormais reconnue et protégée par le paragraphe 35(1) de *Loi constitutionnelle de 1982*. En ce sens, les processus environnementaux et réglementaires, y compris ceux de l'ONÉ, ne peuvent en faire fi ou se soustraire de leur application.

Dès leur arrivée en Amérique du Nord, les Européens ont vu la nécessité d'interagir et de traiter avec les Autochtones selon les lois et traditions qui gouvernaient les sociétés autochtones, y compris par la conclusion de traités qui ont fondé le Canada d'aujourd'hui. Depuis ce temps, les tribunaux canadiens ont non seulement reconnu et appliqué les coutumes, pratiques et traditions juridiques autochtones dans différentes sphères de la vie publique et des affaires privées⁶⁴, mais ils ont également adopté la doctrine de la continuité. Selon cette doctrine, les intérêts et les lois coutumières autochtones sont présumés survivre à l'affirmation de souveraineté, et sont incorporés dans la common law en tant que droits, sauf s'ils étaient incompatibles avec l'affirmation de la souveraineté de la Couronne ou ont été cédés volontairement par traité ou autrement éteints par le

⁶² Val Napoleon et Hadley Friedland, « An Inside Job: Engaging with Indigenous Legal Traditions through Stories » (2016) 61 McGill LJ 725, aux pp. 727-728.

⁶³ Peter W. Hutchins et al., « The Aboriginal Right to Self-Government and the Canadian Constitution: The Ghost in the Machine », (1995) 29 U.B.C. L. Rev. 251, à la p. 263.

⁶⁴ *Connolly c. Woolrich and Johnstone*, [1867] 17 R.J.R.Q. 75, confirmé dans *Johnstone v. Connelly*, [1869] 17 R.J.R.Q. 266; *Casimel v. Insurance Corporation of British Columbia*, [1994] 2 C.N.L.R. 22 (B.C.C.A.).

gouvernement.⁶⁵ Ainsi selon la Cour suprême du Canada, « les droits ancestraux sont fondés sur les pratiques, coutumes et traditions autochtones et non celles des nouveaux arrivants. »⁶⁶

La Cour suprême du Canada a statué que le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelles de 1982* vient limiter la souveraineté des gouvernements provinciaux et fédéral de manière à protéger contre toute atteinte injustifiée⁶⁷ l'ensemble des pratiques, traditions et coutumes qui, depuis l'époque antérieure au contact, font « partie intégrante de la culture distinctive » d'un peuple autochtone.⁶⁸

Les lois ou coutumes autochtones constitutionnellement protégées peuvent certes se rapporter à la vie familiale et à des institutions sociales, culturelles ou religieuses d'un peuple autochtone, mais elles concernent d'abord et avant tout les règles relatives à la possession de la terre et à l'usage et la préservation des ressources naturelles.⁶⁹ Or, puisque toute société a ses propres valeurs, lois et règles de partage des ressources, et ses propres principes et formes de gouvernance, **ces traditions juridiques autochtones sont également enchâssées dans la Constitution par le paragraphe 35(1) à titre de droits ancestraux ou de traités.**⁷⁰

Cette **normativité autochtone, reconnue en droit canadien, ne peut donc continuer à être négligée dans les processus environnementaux et réglementaires, y compris ceux de l'ONÉ.** Le temps est venu de reconnaître une place aux lois et traditions autochtones se rapportant spécifiquement au territoire et à ses ressources. De plus, d'un point de vue pratique, les lois et traditions juridiques autochtones présentent, compte tenu de leur nature vivante et évolutive, **l'avantage de tenir compte des conceptions territoriales, des régimes fonciers et des préoccupations réelles et actuelles des peuples autochtones en lien avec un projet de développement donné,** plutôt que de se limiter aux faits historiques relatifs à leur occupation et leurs activités traditionnelles sur le territoire.⁷¹

2.1.2. Les lois et traditions juridiques autochtones : la perspective des femmes autochtones

Les traditions juridiques autochtones requièrent, comme les autres traditions juridiques du Canada, soit le droit civil et la common law, ce que le professeur John Borrows a dénommé un « processus

⁶⁵ *Mitchell c. M.N.R.*, [2001] 1 R.C.S. 911, au para 10.

⁶⁶ *Ibid*, au para 12; voir aussi *R. c. Van der Peet*, [1996] 2 R.C.S. 507, aux paras 263-264, où la juge McLachlin qualifie d'« un fil d'or » l'intégration dans la common law des lois et coutumes ancestrales des peuples autochtones qui occupaient le territoire avant la colonisation européenne.

⁶⁷ *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075.

⁶⁸ *R. c. Van der Peet*, [1996] 2 R.C.S. 507, au para 51.

⁶⁹ Ghislain Otis, « La protection constitutionnelle de la pluralité juridique: le cas de l'adoption coutumière autochtone », (2011) 41 R.G.D. 567, à la p. 579.

⁷⁰ John Borrows, « Indigenous Legal Traditions in Canada » (2005) 19 Wash. U. J. L. & Pol'y 167, à la p. 201 et suivantes ; Lisa Chartrand, « Accommodating Indigenous Legal Traditions », article présenté à la Conférence nationale de droit autochtone CLE, 4-5 Mars 2005, en ligne: <<http://www.indigenousbar.ca/pdf/Indigenous%20Legal%20Traditions.pdf>>.

⁷¹ Geneviève Motard et Valérie Bergeron Boutin, « Le Québec et les traditions juridiques autochtones : analyse des politiques publiques en matière de négociations territoriales et d'autonomie », dans Patrick Taillon et al., *Un regard québécois sur le droit constitutionnel : Mélanges en l'honneur d'Henri Brun et de Guy Tremblay*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2016, à la p. 623.

de traduction » et dans certains cas de revitalisation.⁷² Ces lois et traditions sont tout particulièrement le résultat d'un processus social évolutif, participatif et décentralisé auquel contribuent **tous les membres ou groupes d'une communauté autochtone, conformément à leurs rôles, fonctions et obligations sociales respectifs dans la société.**⁷³ Il ne s'agit donc pas de normes, croyances ou principes moraux isolés, mais de préceptes qui s'inscrivent dans un ensemble de règles et de procédures issues de la pratique et la territorialité autochtone qui varient d'une communauté à l'autre.

Compte tenu des sources et des structures génératrices des lois et traditions juridiques autochtones, **la perspective des femmes autochtones au sein de chaque communauté est une composante incontournable de ces lois et traditions.** Comme nous l'avons vu, cette perspective se distingue nettement de celle des hommes en ce que les femmes et les hommes avaient, et dans bien des cas continuent à avoir, des rôles, fonctions et obligations sociales, écologiques et familiales différentes au sein de la société, et par conséquent, **des expériences et relations fondamentalement différentes avec le territoire et ses ressources.**⁷⁴

C'est ce qui explique que malgré leur grande diversité, les traditions juridiques autochtones reconnaissent généralement un rôle primordial aux femmes et aînées dans la conservation et parfois dans la gestion du territoire et de certaines ressources. Cette reconnaissance est liée d'une part à **l'utilisation particulière que les femmes font du territoire et de ses ressources au sein de chaque communauté, et d'autres part aux croyances spirituelles et culturelles de la communauté.** Comme mentionné, selon de nombreuses cultures autochtones, y compris au Québec, les femmes sont traditionnellement considérées comme les gardiennes de l'eau, et les aînées sont en charge d'éduquer les jeunes sur les coutumes et pratiques liées à la conservation de l'eau.⁷⁵

Dans le contexte actuel, les discours dominants sur le territoire et les ressources, et plus fondamentalement les processus de reconnaissance et de protection juridiques des droits ancestraux en lien avec le territoire et les ressources, incarnent ce que la professeure Bird Rose a nommé **la « colonisation profonde », puisqu'ils ignorent « le pouvoir et la présence des femmes autochtones »** en accordant « une valeur probante privilégiée aux connaissances des hommes et à leurs modes d'utilisation du territoire, excluant les femmes et créant de ce fait une

⁷² John Borrows, « Indigenous Legal Traditions in Canada », (2005) 19 Wash. U. J. L. & Pol'y 167, aux pp. 191-192.

⁷³ Val Napoleon et Hadley Friedland, « An Inside Job: Engaging with Indigenous Legal Traditions through Stories », (2016) 61 McGill LJ 725, aux pp. 730-740; voir aussi John Borrows, « Heroes, Tricksters, Monsters, and Caretakers: Indigenous Law and Legal Education », (2016) 61 McGill LJ 795.

⁷⁴ Gardine Van Woudenberg, « Des femmes et de la territorialité : début d'un dialogue sur la nature sexuée des droits des autochtones », (2004) 34 *Recherches amérindiennes au Québec* 75, à la p. 78 ; voir aussi Maureen G. Reed and Shannon Christie, « Environmental geography : we're not quite home – reviewing the gender gap », (2009) 33 *Progress in Human Geography* 246, aux pp. 250-251.

⁷⁵ Association des femmes autochtones du Canada, « Aboriginal Women and Aboriginal Traditional Knowledge (ATK) : Input and Insight on Aboriginal Traditional Knowledge » (2014), aux pp. 26-27, en ligne: <<https://www.nwac.ca/wp-content/uploads/2015/05/2014-NWAC-Aboriginal-Women-and-Aboriginal-Traditional-Knowledge-Report1.pdf>>

absence féminine là où auparavant il y avait une présence ». ⁷⁶ Or, si les processus coloniaux de dépossession et de dissociation des peuples autochtones de l'espace environnemental ont mené à une marginalisation des femmes et à leur exclusion progressive des cercles décisionnels dans la majorité des communautés autochtones ⁷⁷, **la décolonisation implique la réintégration des femmes autochtones, de leurs connaissances et de leurs perspectives, et une prise en compte de leurs intérêts particuliers, au sein des processus actuels de réglementation de projets de développement, comme ceux de l'ONÉ.**

De fait, FAQ soumet que l'engagement du Canada de revitaliser la relation de nation à nation entre la Couronne et les peuples autochtones exige la mise en place de mesures permettant cette réintégration. Il s'agit en effet de mettre en œuvre l'**appel à l'action no. 45(iv) de la Commission de vérité et réconciliation du Canada** selon lequel le gouvernement du Canada doit s'engager à « concilier les affaires constitutionnelles et juridiques des peuples autochtones et de l'État pour s'assurer que les peuples autochtones sont des partenaires à part entière au sein de la Confédération, ce qui englobe la reconnaissance des lois et des traditions juridiques autochtones. » ⁷⁸

2.2. Les engagements internationaux du Canada envers les femmes autochtones

En tant que signataire de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (Déclaration) et d'autres instruments de droit international en matière de droits des peuples autochtones, de l'égalité des sexes et de la protection de l'environnement, le gouvernement du Canada a des obligations quant à l'intégration du droit des peuples autochtones à l'autodétermination et l'auto-gouvernance dans la conception et la mise en œuvre des processus environnementaux et réglementaires, comme ceux de l'ONÉ. Il a également l'obligation d'assurer que le déroulement et le fonctionnement de ces processus, et les décisions qui en découlent, soient exempts d'effet discriminatoire envers les femmes autochtones.

i. *La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*

Le régime de consultation appliqué par le Canada, y compris dans le cadre des processus menés par l'ONÉ, devrait aussi être modifié de façon à prendre en compte l'avis des peuples autochtones conformément au principe du consentement préalable, libre et éclairé (CPLÉ). Ce principe fondamental issu des articles 19 et 32 de la Déclaration et de la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, est reconnu par la Cour suprême du Canada ⁷⁹, et constitue

⁷⁶ Deborah Bird Rose, « Land Rights and Deep Colonising: The Erasure of Women », (1996) 3 *Aboriginal Law Journal* 7, cité dans Gerdine Van Woudenberg, « Des femmes et de la territorialité : début d'un dialogue sur la nature sexuée des droits des autochtones » (2004) 34 *Recherches amérindiennes au Québec* 75, à la p. 76.

⁷⁷ *Ibid.*, à la p. 80.

⁷⁸ Commission de vérité et réconciliation du Canada, *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir : sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2015, à la p. 356, en ligne : http://www.trc.ca/websites/trcinstitution/File/French_Exec_Summary_web_revised.pdf.

⁷⁹ La nécessité d'obtenir le consentement des Autochtones concernant les « questions très importantes » fait partie intégrante de l'obligation de consultation et d'accommodement, telle que définie par la Cour suprême, notamment dans *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511, au para 24.

un outil incontournable de réconciliation et le seul moyen d'assurer réellement l'acceptabilité sociale des projets d'envergure réglementés par l'ONÉ, ainsi que le respect des droits et intérêts des peuples autochtones.

Contrairement aux idées reçues, **le CPLÉ n'est pas un veto**. Au contraire, il se traduit comme **un consentement collaboratif issu d'un processus participatif** entre les peuples autochtones et les autres gouvernements et intervenants. Il s'agit d'un **acte de raisonnement et de délibération public, qui implique un dialogue égalitaire au sein de la communauté**. À cet égard, il serait instructif de se tourner une fois de plus vers les traditions juridiques autochtones pour analyser comment le consentement est obtenu dans de telles traditions.⁸⁰ Même si les traditions juridiques autochtones sont diverses, il existe des similarités à travers les différentes cultures autochtones, qui permettraient d'extraire des principes directeurs et d'identifier qui sont traditionnellement les décideurs. L'un de ces principes rassembleurs est celui de la prise de décision par consensus; un processus dans lequel chaque groupe de la société contribue en fonction des rôles et fonctions qui lui sont propres.⁸¹

Comme nous l'avons vu précédemment, les femmes autochtones jouent traditionnellement un rôle clé dans les décisions concernant la gestion et la préservation du territoire et de ses ressources. Par conséquent, **la participation pleine et entière des femmes autochtones dans le cadre de tout processus touchant à leur territoire et ses ressources est protégée par la Déclaration et le principe du CPLÉ**.

De plus, selon le paragraphe 32(2) de la Déclaration, le consentement des peuples autochtones doit être obtenu « par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives », ce qui implique à tout le moins une représentation adéquate des femmes autochtones ou de leurs intérêts particuliers dans ces institutions.

La Déclaration affirme les droits civils, politiques et culturels des peuples autochtones, en stipulant à l'article 44 que « [t]ous les droits et libertés reconnus dans la présente Déclaration sont garantis de la même façon à tous les autochtones, hommes et femmes ». ⁸² L'article 22 précise qu'**une « attention particulière est accordée aux droits et aux besoins spéciaux (...) des femmes » dans l'application de la Déclaration et que les états doivent prendre des mesures particulières pour veiller à ce que les femmes autochtones soient pleinement protégées contre « toutes les formes de violence et de discrimination et bénéficient des garanties voulues »**.⁸³

FAQ est d'avis que les impacts sexospécifiques et disproportionnés que subissent les femmes autochtones en raison des projets de développement énergétique à grande échelle, ainsi que les effets néfastes des changements climatiques qui en résultent sur elles et leur relation avec leurs

⁸⁰ Cette idée a été proposée par la professeure Val Napoleon à la Conférence CLE BC Aboriginal law, 25 novembre 2016. Voir également: Val Napoleon et Hadley Friedland, « An Inside Job: Engaging with Indigenous Legal Traditions through Stories », (2016) 61 McGill LJ 725.

⁸¹ John Borrows, "Indigenous Legal Traditions in Canada" (2005) 19 Wash. U. J. L. & Pol'y 167, aux pp. 192-195.

⁸² *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, Rés. AG 61/295, UN Doc A/RES/61295 (2007), art. 44.

⁸³ *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, Rés. AG 61/295, UN Doc A/RES/61295 (2007), paras 22(1) et (2).

territoires traditionnels, justifient précisément la mise en œuvre de mesures particulières tel que prévu par la Déclaration. Ces mesures doivent **viser à assurer une prise en compte des préoccupations et risques particuliers des femmes autochtones dans le cadre des processus d'évaluation d'impacts environnementaux et socio-économiques des grands projets, permettre leur participation effective ou une juste représentation de leurs intérêts dans la prise de décision, et restaurer leur pleine jouissance du droit à l'auto-gouvernance.** Certains moyens par lesquels le Canada peut atteindre ces objectifs seront abordés dans la troisième section de ce mémoire.

ii. *La Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes*

Le Canada a signé la *Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes* (CEDEF) en 1981 et son protocole facultatif en 2002, en vertu desquels il s'engage à ce que l'action gouvernementale et le corpus législatif canadien soient exempts d'effet discriminatoire envers les femmes, y compris les femmes autochtones. Le **Programme d'action adopté à la Quatrième conférence mondiale de l'ONU sur les femmes à Beijing en 1995**⁸⁴, également signé par le Canada, articule les obligations spécifiques qui incombent aux états à l'égard des femmes autochtones:

- donner « aux femmes autochtones, la possibilité de participer aux prises de décisions concernant l'environnement à tous les niveaux, notamment en ce qui concerne la gestion, la conception, la planification, l'exécution et l'évaluation des projets concernant l'environnement »⁸⁵ ;
- « intégrer les besoins, préoccupations et opinions des femmes dans les politiques et programmes en faveur du développement durable »⁸⁶ ;
- « tenir compte des femmes, y compris les femmes autochtones, sur un pied d'égalité avec les hommes, ainsi que de leurs points de vue et de leur savoir » dans toute prise de décisions concernant la gestion durable des ressources ; de « mener les recherches appropriées afin d'évaluer la sensibilité et la vulnérabilité particulières » des groupes de femmes plus vulnérables aux impacts environnementaux, tels que les femmes autochtones⁸⁷ ;
- faire connaître le rôle des femmes autochtones « dans les domaines de la cueillette et de la production alimentaire, de la conservation des sols, de l'irrigation, de l'aménagement des bassins versants, de la gestion des zones côtières et des ressources marines, de la lutte intégrée contre les ravageurs, de la planification de l'utilisation des sols, de la conservation des forêts et de la foresterie communautaire, des pêches, de la prévention des catastrophes

⁸⁴ Déclaration et programme d'action de Beijing (1995) : voir objectifs stratégiques K1 « Assurer une participation active des femmes aux prises de décisions concernant l'environnement à tous les niveaux » et K2 « Intégrer les besoins, préoccupations et opinions des femmes dans les politiques et programmes en faveur du développement durable », aux pp. 182-186, en ligne :

<http://beijing20.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_f_final_web.pdf>.

⁸⁵ *Ibid*, art. 253(a).

⁸⁶ *Ibid*, art. 256(a).

⁸⁷ *Ibid*, art. 256(c).

naturelles et des sources d'énergie nouvelles et renouvelables (...) en accordant une place particulière aux connaissances et à l'expérience des femmes autochtones. »⁸⁸

Il convient également de noter que dans ses plus récentes recommandations générales adoptées en mars 2016, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (Comité EDEF) a souligné le besoin d'impliquer les femmes autochtones vivant en milieu rural dans la conception et la mise en œuvre des projets de développement qui affectent leur situation.⁸⁹

iii. *L'Accord de Paris et la Convention sur la diversité biologique*

Dans la mesure où les projets d'envergure réglementés et approuvés par l'ONÉ ont des impacts indéniables et souvent irréversibles sur l'environnement, certaines obligations internationales du Canada en matière de la protection de l'environnement et la lutte contre les changements climatiques méritent également d'être soulevées.

L'Accord de Paris qui faisait suite aux négociations tenues lors de la Conférence de Paris sur le climat de la *Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques* (CNUCC) a été ratifié par le Canada le 5 octobre 2016 et est entré en vigueur le 4 novembre 2016. Selon l'article 7.5 de l'Accord « les Parties reconnaissent que l'action pour l'adaptation devrait suivre une démarche impulsée par les pays, **sensible à l'égalité des sexes**, participative et totalement transparente, **prenant en considération les groupes, les communautés et les écosystèmes vulnérables**, et devrait tenir compte et s'inspirer des meilleures données scientifiques disponibles et, **selon qu'il convient, des connaissances traditionnelles, du savoir des peuples autochtones** et des systèmes de connaissances locaux, **en vue d'intégrer l'adaptation dans les politiques et les mesures socioéconomiques et environnementales pertinentes, s'il y a lieu.** »⁹⁰

La *Convention sur la diversité biologique* (CDB) auquel le Canada est également partie reconnaît dans son préambule « le rôle capital que jouent les femmes dans la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique » et affirme « la nécessité d'assurer leur pleine participation à tous les niveaux aux décisions politiques concernant la conservation de la diversité biologique et à leur application ». ⁹¹

Selon le **Plan de travail sur la mise en œuvre de l'article 8(j) de la CDB**, qui prévoit l'obligation des états de « respecter, préserver, maintenir et appliquer » les connaissances, pratiques et innovations des communautés autochtones dans la conservation et l'utilisation durable de la

⁸⁸ *Ibid*, art. 256(f).

⁸⁹ Recommandation générale no. 34 sur les droits des femmes rurales (2016), CEDAW/C/GC/29, en ligne : <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fGC%2f34&Lang=en>. Les recommandations générales du Comité EDEF constituent des interprétations faisant autorité des obligations des états sous la CEDED.

⁹⁰ Annexe à la Décision de la Conférence de Parties, adoptée à la vingt et unième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques, Paris, 30 novembre-13 décembre 2015: COP 21- Décision 1/CP.21 : « Adoption de l'Accord de Paris » (29 janvier 2016), en ligne : <http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/french_paris_agreement.pdf>.

⁹¹ Nations Unies, *Convention sur la diversité biologique*, entrée en vigueur le 29 décembre 1993, en ligne : <<https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-fr.pdf>>.

diversité biologique les Parties à la CBD ont convenu que «[l]a participation entière et effective des femmes des communautés autochtones et locales doit être assurée à toutes les activités du programme de travail. »⁹² De plus les parties se sont engagées à mettre au point des mécanismes appropriés visant à assurer la participation pleine et entière, active et effective des femmes dans la mise en œuvre de la CBD en veillant à « [t]irer parti de leurs connaissances ». ⁹³

Ces principes sont réitérés dans les *Lignes directrices*⁹⁴ adoptées par les parties membres à la CDB pour la conduite d'études sur les impacts des projets d'aménagement sur les terres traditionnelles des peuples autochtones, qui prévoient en particulier le besoin :

- d'assurer la participation pleine et effective des femmes dans la prise de décisions concernant la planification des projets d'aménagement⁹⁵ et dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de conservation de la diversité biologique⁹⁶, dans le cadre de l'implémentation du principe du consentement préalable en connaissance de cause.
- d'examiner dans le cadre de l'étude d'impacts sociaux « les impacts potentiels d'un projet d'aménagement sur les femmes de la communauté affectée avec le plein respect de leur rôle dans la préparation des aliments pour nourrir la famille, de décideuse et de maîtresse de maison, ainsi que de gardienne de la diversité biologique et de détentrice d'éléments particuliers (spécifiques au genre féminin) des connaissances traditionnelles. »⁹⁷

3. Comblent l'écart : la pleine participation des femmes autochtones aux consultations et à la prise de décision à l'égard des projets soumis à l'ONÉ

La modernisation des processus règlementaires et environnementaux nécessite la **pleine participation des femmes autochtones dans les décisions concernant la protection, la conservation et la gestion de leur environnement, ressources et territoire traditionnel**. Ceci peut se faire par différents moyens tels que :

⁹² Décision de la Conférence de Parties, adoptée à la Cinquième réunion ordinaire de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, 15 - 26 mai 2000 - Nairobi, Kenya : COP 5-Décision V/16, articles 8 j) et dispositions connexes, en ligne : <<https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=7158>>.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Décision de la Conférence de Parties, adoptée à la Septième réunion ordinaire de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, 9 - 20 février 2004 - Kuala Lumpur, Malaisie : COP 7 Décision VII/16, Articles 8 j) et dispositions connexes, Annexe : *Lignes Directrices Facultatives AKWE : KON pour la Conduite d'Études sur le Impacts Culturels, Environnementaux, et Sociaux des Projets d'Aménagement Susceptibles d'Avoir un Impact sur les Sites Sacrés et sur les Terres ou les Eaux Occupées ou Utilisées Traditionnellement par des Communautés Autochtones et Locales*, aux pp. 7-23, en ligne : <<https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=7753>>.

⁹⁵ *Ibid.*, para 8(c).

⁹⁶ *Ibid.*, para 54.

⁹⁷ *Ibid.*, para 48.

- la **mise en œuvre effective du droit inhérent à l'auto-gouvernance** des peuples autochtones en conformité avec les traditions juridiques autochtones, le droit international et les principes constitutionnels canadiens (section 3.1);
- la prise en compte de la perspective unique et préoccupations particulières des femmes autochtones concernant les effets des projets de développement actuellement réglementés par l'ONÉ dans les évaluations environnementales (section 3.2); et
- la représentativité des membres de l'ONÉ et la formation de l'ensemble des personnes impliqués dans les processus menés par ce dernier sur l'histoire des peuples autochtones, ainsi que les principes de base des lois et traditions juridiques autochtones (section 3.3).

3.1. Le droit inhérent à l'auto-gouvernance des peuples autochtones et la pleine participation des femmes aux processus décisionnels

Les réformes législatives actuellement envisagées par le Canada, y compris celle visant la modernisation de l'ONÉ, doivent reconnaître et permettre la mise en œuvre du droit inhérent des peuples à l'auto-gouvernance dans les processus réglementaires et environnementaux. Ce droit à l'auto-gouvernance fait partie du droit inhérent des peuples autochtones à l'autodétermination, et implique que **les peuples autochtones ont le pouvoir de prendre des décisions concernant la préservation, la conservation, la gestion et le développement de leurs territoires traditionnels et leurs ressources**. De plus, le droit à l'auto-gouvernance, comme tous les droits constitutionnels autochtones, est un droit communal⁹⁸, ce qui signifie que **ce droit est détenu par les peuples autochtones à titre de collectivités sociales et politiques**. De ce fait, les décisions prises en vertu du droit à l'auto-gouvernance par les entités décisionnelles autochtones doivent être représentatives des collectivités autochtones, y compris des femmes autochtones. Il s'agit là d'un enjeu démocratique.

Si la modernisation des processus réglementaires et environnementaux implique l'introduction des traditions juridiques autochtones, **le droit à l'auto-gouvernance des peuples autochtones doit également être interprété et mis en œuvre en accord avec les traditions juridiques autochtones** et les principes fondamentaux issus de la Déclaration et d'autres engagements internationaux du Canada. Ceci implique également la reconnaissance des rôles et de la place que les femmes autochtones avaient dans les systèmes de gouvernance traditionnels.

Il doit également être interprété conformément aux principes de droit constitutionnel canadien relatifs à l'égalité entre les hommes et les femmes. À cet égard, le paragraphe 35(4) de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit qu'« indépendamment de tout autre disposition de la présente loi, les droits – ancestraux ou issus de traités – visés au paragraphe (1) sont garantis également aux personnes des deux sexes. »⁹⁹ Ainsi, **le droit à l'auto-gouvernance, qui est protégé par le paragraphe 35(1), est garanti de la même manière aux femmes et aux hommes**.

⁹⁸ Kent McNeil, « La compétence du droit inhérent des gouvernements autochtones », Centre national pour la gouvernance des Premières Nations, 2007, en ligne : <http://fngovernance.org/ncfng_research/kent_mcneil_fr.pdf>.

⁹⁹ *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, ch 11, article 35(4).

Le paragraphe 15(2) de la *Charte* reconnaît explicitement le besoin d'adopter des lois, programmes et activités destinés à améliorer la situation des individus ou de groupes défavorisés, afin d'adresser les désavantages historiques et d'atteindre l'égalité substantive en l'occurrence entre les hommes et les femmes. Si la *Charte* reconnaît la nécessité pour les gouvernements d'adopter une approche et des mesures proactives différenciées afin d'atteindre l'égalité substantive, cette approche n'a pas été dominante en ce qui concerne l'égalité entre les femmes et les hommes autochtones à l'égard des droits ancestraux. Or, si le Canada souhaite réellement atteindre cet objectif, la prochaine génération des droits autochtones, y compris le droit à l'autodétermination et à l'auto-gouvernance, doit être **protégée et mise en œuvre par le biais de politiques ayant pour objectif de garantir la participation des femmes autochtones et la représentation adéquate de leurs intérêts dans toute prise de décisions qui les affectent et les concernent**. Il s'agit de redonner vie au paragraphe 35(4) pour que les droits ancestraux et de traités garantis également aux femmes et aux hommes autochtones le soit véritablement. Seule une mise en œuvre du droit à l'auto-gouvernance qui tient compte des désavantages historiques vécus par les femmes autochtones aura été faite dans le respect des principes constitutionnels canadiens.

La Commission de vérité et réconciliation a défini la réconciliation comme un « processus continu visant à établir et à maintenir des relations respectueuses. Un élément essentiel de ce processus consiste à réparer le lien de confiance en présentant des excuses, en accordant des réparations individuelles et collectives, et en concrétisant des actions qui témoignent de véritables changements sociétaux. »¹⁰⁰

Comme nous l'avons vu précédemment, les femmes autochtones demeurent bien souvent en marge des décisions concernant leur territoire et ses ressources. Afin de tenir compte des désavantages historiques des femmes autochtones en raison entre autres des politiques du gouvernement fédéral, le gouvernement fédéral devrait également **mettre en place des mécanismes au sein des processus réglementaires et environnementaux comme ceux menés par l'ONÉ afin d'assurer la pleine participation des femmes autochtones visant une juste représentation de leurs intérêts particuliers**. L'élaboration de tels mécanismes doit se faire en collaboration avec les femmes autochtones et leurs représentants, et FAQ serait ouverte à participer à une telle collaboration.

De plus, afin de permettre une telle participation des femmes autochtones dans les processus réglementaires et environnementaux, **le gouvernement fédéral devrait donner les moyens financiers et humains afin de renforcer les capacités des organisations, groupes ou personnes représentant les intérêts particuliers des femmes autochtones** au sein de ces processus.

Indépendamment de la forme que prendra la participation des peuples autochtones aux processus réglementaires et environnementaux, la représentativité des femmes autochtones doit y être assurée. Par exemple, dans le cas où un comité consultatif autochtone parallèle à l'ONÉ serait mis

¹⁰⁰ Commission de vérité et réconciliation du Canada, *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir : sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2015, à la p. 19, en ligne : http://www.trc.ca/websites/trcinstitution/File/French_Exec_Summary_web_revised.pdf.

en place afin de mener ou d'examiner les évaluations d'impacts des projets sur les intérêts et droits des peuples autochtones – comme il a été suggéré par plusieurs intervenants dans le cadre du présent processus – il serait important d'y assurer la représentation adéquate des femmes autochtones et une prise en compte effective de leurs intérêts spécifiques. Une option serait d'impliquer les organisations qui représentent les femmes autochtones et leur fournir le soutien financier nécessaire pour renforcer leur capacité.

3.2. L'inclusion des impacts particuliers et la perspective des femmes autochtones dans les évaluations d'impacts environnementaux et socioéconomiques

À l'heure actuelle, **les règlements, politiques et notes d'orientation de l'ONÉ ne contiennent aucune exigence quant à l'évaluation et la prise en compte des impacts particuliers des projets sur les femmes autochtones.** Les processus et décisions de l'ONÉ font donc entièrement abstraction de cette réalité.¹⁰¹

Cependant, une méthode d'analyse séxospécifique et intersectionnelle appelée l'Analyse comparative entre les sexes (ACS) est actuellement employée par le Canada et les provinces pour évaluer les effets éventuels de politiques, programmes et initiatives sur divers groupes de la société en prenant en compte le genre et d'autres facteurs tels que l'âge, l'éducation, la langue, la géographie, la culture et le revenu. Depuis 2011, à la demande de l'AFAC et Pauktuutit, la nécessité d'employer une ACS dans le cadre des consultations avec les collectivités autochtones a été incluse dans les *Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter*.¹⁰² Mais ni la *Loi sur l'Office national de l'énergie* ou la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, ni leurs politiques de mise en œuvre n'en font une obligation. Notons également qu'en Terre-Neuve-et-Labrador, une ACS est obligatoire dans les évaluations environnementales mais seulement pour s'assurer que les femmes ont un accès égal à l'emploi dans les projets de développement des ressources.¹⁰³

Plusieurs intervenants dans le présent processus de modernisation de l'ONÉ ont exprimé des préoccupations importantes à l'égard des évaluations environnementales effectuées dans le cadre des processus menés par l'ONÉ, ainsi que toutes décisions prises par ce dernier touchant aux territoires et droits des Autochtones. **FAQ soutient et partage ces préoccupations.** Cependant, quel que soit le processus et l'entité chargée d'examiner les évaluations d'impacts

¹⁰¹ Office nationale de l'énergie, « Règlements, notes d'orientation et documents connexes en vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* » (dernière mise à jour : 23 février 2017), en ligne : <<https://www.neb-one.gc.ca/bts/ctr/gnnb/index-fra.html>>. Cette observation est basée sur notre connaissance et analyse de plusieurs grands projets de pipeline récemment approuvés ou en processus d'examen par l'ONÉ. Toute exception à cette pratique courante demeure donc marginale.

¹⁰² « Consultation et accommodement des Autochtones : Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter » (mars 2011), en ligne : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ/STAGING/texte-text/intgui_1100100014665_fra.pdf>.

¹⁰³ Barbara Clow et al., « L'analyse séxospécifique et les évaluations environnementales : aligner les mécanismes politiques servant à aborder le développement des ressources dans le Nord du Canada » FemNorthNet/Canadian Research Institute for the Advancement of Women (2016), en ligne : <http://fnn.criaw-icref.ca/images/userfiles/files/GBAMeetsEnviroAssessPP_FR.pdf>.

environnementaux ou socioéconomiques sur les communautés autochtones, **des mécanismes appropriés doivent être mis en place pour assurer l'évaluation et la prise en compte des impacts particuliers des projets de développement sur les femmes autochtones.**

Par exemple, le Canada doit, **en collaboration avec les femmes autochtones, adapter le modèle actuel d'ACS aux réalités autochtones afin de pouvoir s'en servir comme outil d'analyse** pour évaluer les impacts des projets de développement d'envergure réglementés par l'ONÉ. Afin de s'assurer que la perspective des femmes autochtones soit réellement prise en compte, cet outil **doit rendre obligatoire la participation active des femmes autochtones ou des organisations qui représentent leurs intérêts dans l'évaluation d'impacts environnementaux et socioéconomiques des projets.** À cet effet, le gouvernement fédéral doit fournir aux femmes autochtones ou à leurs organisations représentatives les ressources et les capacités nécessaires afin de pouvoir mener les études appropriées au sujet des impacts subis par les femmes et participer pleinement aux processus d'évaluation environnementale.

De plus, les évaluations environnementales doivent tenir compte de **la perspective unique des femmes autochtones, qui émane de la relation particulière qu'elles entretiennent avec le territoire, de leurs savoirs traditionnels et de leur rôle dans la transmission des savoirs traditionnels aux générations futures.** L'exclusion des femmes autochtones de la sphère publique tels que les tribunaux ou les études sur l'utilisation traditionnelle du territoire a eu pour effet de rendre leurs savoirs traditionnels invisibles. Des mesures concrètes et spécifiques doivent donc être mises en place pour favoriser leur participation aux évaluations environnementales des projets de développement à grande échelle.

La participation des femmes autochtones aux évaluations d'impacts environnementaux et socioéconomiques les placerait également dans une meilleure position pour s'impliquer dans les prises de décisions et la négociation d'ententes avec les promoteurs et les gouvernements, qui comme l'ont relevé plusieurs études, sont bien trop souvent menées entre hommes sans qu'aucune attention particulière ne soit portée aux intérêts et besoins spécifiques des femmes.¹⁰⁴

Il ne faut cependant pas perdre de vue que **les préoccupations des femmes autochtones à l'égard des grands projets réglementés et approuvés par l'ONÉ peuvent aller au-delà des impacts négatifs que les processus de l'ONÉ visent à évaluer, atténuer et compenser.** Elles visent plus globalement la destruction des ressources non renouvelables qui « brise les relations durables que les femmes autochtones entretiennent avec le territoire, l'eau, l'air, les animaux, les végétaux et l'ensemble du monde vivant ».¹⁰⁵ Il s'agit donc de transformer le paradigme axé sur la croissance économique dans lequel les ressources naturelles sont exploitées aujourd'hui vers un modèle qui adopte et respecte les principes fondamentaux autochtones, tel que le respect, la réciprocité, l'équilibre, l'harmonie et la protection des intérêts des sept prochaines générations.

¹⁰⁴ Ciaran O'Faircheallaigh, « Indigenous Women and Mining Agreement Negotiations: Australia and Canada », dans Kuntala Lahiri-Dutt (éd.), *Gendering the field, Towards Sustainable Livelihoods for Mining Communities*, Asia-Pacific Environment Monograph, 2011, à la p. 110.

¹⁰⁵ Tiré d'une discussion avec Viviane Michel, présidente de Femmes autochtones du Québec, 27 mars 2017.

3.3. La représentativité et la formation des membres et fonctionnaires de l'ONÉ

FAQ appuie et partage entièrement les préoccupations d'autres intervenants autochtones dans le présent processus à l'égard du **manque d'indépendance et d'expertise de l'ONÉ dans les enjeux et droits autochtones**. Plusieurs ont proposé la mise en place un comité consultatif autochtone parallèle pour pallier à ce manque, alors que d'autres ont soutenu que les évaluations environnementales devraient être menées par l'Agence canadienne d'évaluations environnementales.

Ceci étant, FAQ soutient que si et dans la mesure où l'ONÉ continue à être chargé de prendre quelque décision que ce soit à l'égard des territoires autochtones et ses ressources, il revient au gouvernement fédéral d'**assurer une meilleure représentation des femmes autochtones au sein des membres de l'ONÉ** pour pallier au désavantage historique vécu par les femmes autochtones et afin d'assurer que leur perspective soit prise en compte. Une façon d'assurer cette représentativité est de permettre aux gouvernements autochtones, en concertation avec les groupes représentatifs de femmes autochtones, de participer à la nomination ou à la recommandation d'un nombre suffisant de membres afin de garantir qu'au moins un membre nommé ou recommandé par les peuples autochtones puisse prendre part au processus d'évaluation, d'approbation et de suivi des projets touchant aux territoires des peuples autochtones.

De plus, en conformité avec l'**appel à l'action no. 57 de la Commission de vérité et réconciliation du Canada**, il est impératif que toutes les personnes impliquées dans les processus réglementaires et environnementaux, qu'elles soient ou non autochtones, soient au minimum « formé[e]s sur l'histoire des peuples autochtones, y compris en ce qui a trait à l'histoire et aux séquelles des pensionnats, à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, aux traités et aux droits des Autochtones, au droit autochtone ainsi qu'aux enseignements et aux pratiques autochtones. À cet égard, il faudra, plus particulièrement, offrir une formation axée sur les compétences pour ce qui est de l'aptitude interculturelle, du règlement de différends, des droits de la personne et de la lutte contre le racisme. »¹⁰⁶

De plus, les membres et fonctionnaires l'ONÉ chargés des relations avec les peuples autochtones concernant les évaluations environnementales, les mesures de mitigation et de suivi devraient, qu'elles ou ils soient ou non autochtones, recevoir **une formation adéquate sur les lois et traditions juridiques autochtones** et les divers enjeux auxquels font face les diverses communautés autochtones pour les revitaliser. Cette formation devrait également porter sur **la place et les rôles attribués aux femmes autochtones dans les traditions juridiques autochtones**, ainsi que **les effets et risques particuliers que peuvent avoir pour elles les grands projets de développement**.

¹⁰⁶ Commission de vérité et réconciliation du Canada, Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir : sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2015, aux pp. 360-361, en ligne : <http://www.trc.ca/websites/trcinstitution/File/French_Exec_Summary_web_revised.pdf>.

Recommandations

FAQ recommande au Comité d'experts sur la modernisation de l'ONÉ de porter à l'attention du gouvernement du Canada les enjeux fondamentaux soulevés dans le présent mémoire. Compte tenu du statut et mandat particuliers de l'ONÉ sous la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et de son indépendance du gouvernement fédéral en tant que tribunal quasi-judiciaire, nous sommes d'avis que la mise en place effective des mesures recommandées par FAQ **exige une modification substantielle de la législation afin d'assurer la conformité des processus et fonctions de l'ONÉ à la Loi constitutionnelle de 1982, aux lois et traditions juridiques autochtones et aux principes de droit international.**

Plus particulièrement, FAQ demande au Comité d'experts de recommander **une révision fondamentale et globale des processus règlementaires et environnementaux actuellement menés par l'ONÉ**, notamment par la mise en place de mesures visant à :

➤ *Auto-gouvernance et traditions juridiques autochtones*

1. Tenir compte des décisions des peuples autochtones conformément au **principe de consentement préalable, libre et éclairé**, qui nécessite la pleine et entière participation des femmes autochtones dans la prise de décision;
2. Assurer que tous les projets de développement et les activités connexes sur les territoires traditionnels autochtones se fassent dans le **respect des principes du développement durable** et conformément aux principes fondamentaux autochtones, notamment le respect, la réciprocité, l'équilibre, l'harmonie, la coopération, la gratitude et l'appréciation des interrelations qui existent entre toutes les créatures.
3. Appuyer et financer la **revitalisation des traditions juridiques autochtones relatives à la gestion des ressources naturelles**, et prévoir des mécanismes spécifiques permettant de les intégrer dans les processus actuellement menés par l'ONÉ, et ce en concertation avec les peuples autochtones, en particulier les femmes autochtones;
4. Reconnaître la **place centrale qu'occupent les femmes autochtones dans les prises de décisions concernant le territoire et ses ressources** selon les traditions juridiques autochtones en intégrant la voix des femmes autochtones dans les processus environnementaux et règlementaires actuellement menés par l'ONÉ;

➤ *Participation et représentation des femmes autochtones aux consultations*

5. Mettre en place, en collaboration avec les organismes représentatifs de femmes autochtones comme FAQ ou le Conseil des femmes élues de l'APNQL, des mécanismes spécifiques afin d'**assurer la pleine participation des femmes autochtones tout au long**

du processus de consultation des communautés autochtones par rapport aux projets réglementés par l'ONÉ, notamment en ce qui concerne la gestion, la conception, la planification, l'exécution, l'évaluation et le suivi des projets;

6. Mettre en place, en collaboration avec les organismes représentatifs de femmes autochtones comme FAQ ou le Conseil des femmes élues de l'APNQL, des mécanismes spécifiques afin de **s'assurer que les préoccupations et intérêts particuliers des femmes autochtones soient adéquatement présentés tout au long du processus de consultation** des communautés autochtones par rapport aux projets réglementés par l'ONÉ, notamment en ce qui concerne la gestion, la conception, la planification, l'exécution, l'évaluation et le suivi des projets;

➤ *Évaluation d'impacts*

7. Fournir les **capacités et le financement adéquats et réalistes** aux organismes représentatifs de femmes autochtones comme FAQ ou le Conseil des femmes élues de l'APNQL pour **représenter les préoccupations et intérêts particuliers des femmes autochtones** dans le cadre des processus actuellement menés par l'ONÉ;
8. Appuyer et financer la réalisation, par les organismes représentatifs de femmes autochtones comme FAQ ou le Conseil des femmes élues de l'APNQL, des **études approfondies afin de documenter et d'analyser les impacts particuliers des projets réglementés par l'ONÉ sur les femmes autochtones** pour pallier au manque de données analytiques et statistiques dans ce domaine;
9. Rendre obligatoire l'intégration d'une **analyse sexospécifique, adaptée aux réalités autochtones, dans les évaluations d'impacts environnementaux et socioéconomiques** entreprises à l'égard des projets réglementés par l'ONÉ. À cet effet, la méthode d'Analyse comparative entre les sexes (ACS) déjà utilisée par le gouvernement fédéral pourra être adaptée, en collaboration avec FAQ ou le Conseil des femmes élues de l'APNQL, et servir d'outil pour évaluer les impacts spécifiques de ces projets sur les femmes autochtones;

➤ *Nomination des membres de l'ONÉ*

10. Si et dans la mesure où l'ONÉ continuera à être chargé de prendre quelque décision que ce soit à l'égard des territoires autochtones et ses ressources, assurer une meilleure représentativité des femmes autochtones au sein des membres de l'ONÉ en permettant aux peuples autochtones, en concertation avec les groupes représentatifs de femmes autochtones, de participer au processus de nomination afin d'assurer qu'**au moins un membre nommé ou recommandé par les peuples autochtones puisse prendre part au processus d'évaluation, d'approbation et de suivi de tout projet** touchant aux territoires des peuples autochtones;

➤ *Formation des membres et employés de l'ONÉ*

11. Fournir à toutes les personnes impliquées dans les processus menés par l'ONÉ une **formation adéquate sur l'histoire et les traditions juridiques des peuples autochtones** et axée sur les compétences en ce qui concerne l'aptitude interculturelle, les droits de la personne et la lutte contre le racisme et la discrimination; et,
12. Fournir à tous les membres et employés de l'ONÉ chargés des relations avec les peuples autochtones, y compris les évaluations environnementales, les mesures de mitigation et de suivi, une **formation adéquate sur la place et les rôles attribués aux femmes selon les traditions juridiques autochtones**, ainsi que les **effets particuliers que les projets réglementés par l'ONÉ peuvent avoir sur ces dernières**.

FAQ demeure disponible pour participer à tous suivis et échanges futurs nécessaires avec le Comité d'expert, le ministère des Ressources naturelles Canada ou tout autre ministère chargé de poursuivre la modernisation de l'ONÉ, afin d'élaborer des mécanismes et processus spécifiques visant la réalisation des différentes mesures recommandées ci-dessus.